

KENDALA PELAKSANAAN *LANDREFORM* DI INDONESIA: Analisa terhadap Kondisi dan Perkembangan Berbagai Faktor Prasyarat Pelaksanaan Reforma Agraria

Syahyuti

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jl. A. Yani 70 Bogor*

ABSTRACT

Land reform program was once successful in Indonesia in 1960's although it included only land area and limited number of receiving farmers. The New Order government never carried out land reform program explicitly, but it was substituted with programs of certification, transmigration, and Nucleus Estate Smallholders development. All of those programs aimed at enhancing people's access to land ownership. The governments in the reform era improve some regulations related with agrarian reform but no real program of land reform. Theoretically, there are four imperative factors as prerequisites for land reform program, namely political will of the government, solid farmers' organization, complete data, and sufficient budget. At present, all of those factors are still difficult to realize and, thus, land reform in Indonesia is hard to be implemented simultaneously.

Key words : *landreform, agrarian reform, land ownership*

ABSTRAK

Program *landreform* pernah dicoba diimplementasikan di Indonesia pada era tahun 1960-an, meskipun hanya mencakup luasan tanah dan petani penerima dalam jumlah yang sangat terbatas. Kemudian, sepanjang pemerintahan Orde Baru, *landreform* tidak pernah lagi diprogramkan secara terbuka, namun diganti dengan program pensertifikatan, transmigrasi, dan pengembangan Perkebunan Inti Rakyat, yang pada hakekatnya bertujuan untuk memperbaiki akses masyarakat terhadap tanah. Sepanjang pemerintahan dalam era reformasi, telah dicapai beberapa perbaikan dalam hukum dan perundang-undangan keagrariaan, namun tetap belum dijumpai program nyata tentang *landreform*. Secara teoritis, ada empat faktor penting sebagai prasyarat pelaksanaan *landreform*, yaitu kesadaran dan kemauan dari elit politik, organisasi petani yang kuat, ketersediaan data yang lengkap, serta dukungan anggaran yang memadai. Saat ini, kondisi keempat faktor tersebut masih dalam kondisi lemah, sehingga dapat dikatakan implementasi *landreform* secara serentak dan menyeluruh di Indonesia masih sulit diwujudkan.

Kata kunci : *landreform, pembaruan agraria, penguasaan tanah*

PENDAHULUAN

Landreform yang dalam arti lebih sempit berupa penataan ulang struktur penguasaan dan pemilikan tanah, merupakan bagian pokok dalam konsep reforma agraria (*agrarian reform*). Semenjak era reformasi, telah terjadi perkembangan yang menggembirakan, di mana telah cukup banyak pihak yang membicarakan dan peduli dengan permasalahan ini, meskipun masih terbatas pada tingkat wacana. Namun demikian, sampai sekarang belum berhasil disepakati bagaimana *landreform* dan *agrarian reform* (pembaruan agraria) tersebut sebaiknya untuk kondisi di Indonesia.

Beberapa pihak menginginkan pembaruan agraria secara revolusioner (serentak dan menyeluruh), namun pihak lain menginginkan pola yang lebih lunak secara gradual. Selain perihal pilihan tersebut masih banyak pertanyaan yang menggantung yang harus dijawab dalam konteks ini, misalnya pembagian peran pemerintah pusat dan daerah. Menurut Soesangobeng (*dalam* Sitorus, 2002a) bidang yang dapat dipindahkan ke pemerintah daerah seyogyanya hanyalah dalam "urusan agraria", yaitu bentuk-bentuk dan cara mengusahakan atau mengolah unsur-unsur tanah, seperti usaha pertanian, kehutanan, pertambangan, dan perkebunan. Sementara, soal hak kepemilikan tanah yang mencerminkan makna tanah seba-

gai simbol kesatuan bangsa dan negara tidak dapat didelegasikan ataupun diserahkan menjadi urusan daerah. Artinya, *landreform* berupa penataan ulang kepemilikan dan penguasaan, biarlah tetap menjadi wewenang pusat, namun aspek-aspek *land tenure* dapat diperankan oleh daerah mulai sekarang.

Terdapat empat masalah pokok agraria di Indonesia sebagaimana disampaikan dalam Tap MPR No. IX tahun 2001, yaitu: kepemilikan tanah yang sempit dan timpang, konflik pertanahan, inkonsistensi hukum, serta kerusakan sumber daya alam. Seluruhnya mestilah menjadi agenda yang pokok untuk diselesaikan sebelum sampai kepada perumusan konsep *landreform* yang ideal yaitu "*land to tillers*". Menurut data yang dikumpulkan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (2004), per 30 Desember 2001 tercatat telah terjadi 1.753 kasus konflik pertanahan di seluruh Indonesia yang mencakup luas 10.892.203 ha tanah, dan melibatkan 1.189.482 keluarga.

Khusus pada bidang pembangunan pertanian, beberapa permasalahan yang dihadapi adalah semakin sempitnya penguasaan tanah, sulitnya membendung konversi ke penggunaan pertanian, konflik penguasaan, serta fragmentasi tanah. *Land man ratio* di Indonesia pada tahun 2004 dengan jumlah penduduk diperkirakan 215 juta jiwa dan luas lahan pertanian 7,8 juta ha adalah 362 m² per kapita. Angka ini jauh lebih rendah misalnya dibandingkan dengan Thailand yang mencapai 1870 m² per kapita dan Vietnam 1300 m² per kapita.

Dalam tulisan ini dipaparkan kondisi kesiapan pemerintah dan masyarakat Indonesia saat ini dalam kaitannya dengan peluang untuk mengimplementasikan program *landreform*. Pada bagian awal tulisan ini disampaikan penjelasan konsep *landreform* dan *agrarian reform* yang seringkali membingungkan beberapa pihak, lalu dilanjutkan struktur penggunaan dan penguasaan tanah di Indonesia sekarang ini. Setelah itu dinarasikan secara ringkas kinerja pelaksanaan *landreform* di Indonesia selama ini, dan berikutnya yang merupakan bagian utama dijabarkan berbagai kendala riil yang dihadapi untuk mengimplementasikan *landreform* di Indonesia. Tulisan ini bertujuan memberikan masukan kepada para pakar, akademisi, maupun praktisi dan aktivis sehingga dapat menjadi titik tolak dalam

merumuskan berbagai opsi program *landreform* yang sesuai, atau setidaknya yang mungkin diimplementasikan di Indonesia.

PENGERTIAN LANDREFORM DAN AGRARIAN REFORM

Landreform dan *agrarian reform* diberikan pengertian yang berbeda-beda oleh para ahli. Namun, dapat disimpulkan bahwa *landreform* adalah salah satu bagian dari *agrarian reform* (lihat misalnya Wiradi, 1984). Menurut Cohen (1978), *landreform* adalah: "*..... change in land tenure, especially the distribution of land ownership, thereby achieving the objective of more equality*". Jadi inti dari kegiatan *landreform* adalah redistribusi tanah, sebagai upaya memperbaiki struktur penguasaan dan kepemilikan tanah di tengah masyarakat, sehingga kemajuan ekonomi dapat diraih dan lebih menjamin keadilan.

Agrarian reform, atau adakalanya disebut reforma agraria dan pembaruan agraria (istilah resmi sebagaimana tercantum dalam Tap MPR No. IX tahun 2001), memiliki pengertian yang lebih luas, yang mencakup dua tujuan pokok yaitu bagaimana mencapai produksi yang lebih tinggi, dan bagaimana agar lebih dicapai keadilan (Cohen, 1978). Dalam konteks pembaruan agraria, peningkatan produksi tidak akan mampu dicapai secara optimal apabila tidak didahului oleh *landreform*. Sementara, keadilan juga tidak mungkin dapat dicapai tanpa *landreform*. Jadi, *landreform* tetaplah menjadi langkah dasar yang menjadi basis pembangunan pertanian dan pedesaan. Dalam pembaruan agraria tercakup permasalahan redistribusi tanah, peningkatan produksi dan produktifitas, pengembangan kredit untuk pertanian, pajak lahan, hubungan penyakapan dan regulasi baru sistem pengupahan buruh tani, dan konsolidasi tanah. Dengan kata lain, ada dua pembaruan yang harus dilakukan dalam pembaruan agraria, yaitu *land tenure reform* (hubungan pemilik dan penyakap) dan *land operation reform* (perubahan luas penguasaan, pola budidaya, hukum penguasaan, dan lain-lain).

Satu kata kunci yang perlu dipahami sebelum sampai kepada apa yang dimaksud dengan *agrarian reform* dan *landreform*,

adalah tentang batasan “agraria”. Dalam Pasal 1 ayat 2 dan pasal 2 ayat 1 UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, apa yang dimaksud dengan agraria adalah: “Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya...”. Pengertian ini sejalan dengan yang tercantum pada Tap MPR no. IX tahun 2001, pada bagian “Menimbang” butir (a), yaitu “Bahwa sumber daya agraria/sumber daya alam meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”.

Meskipun tanah hanyalah salah satu objek agraria, namun tanah merupakan objek pokok yang dicakup dalam pengertian agraria. Dalam UUPA No. 5 tahun 1960, pada bagian “Berpendapat” butir (d) disebutkan: “ ... mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat...”. Begitu besarnya esensi permasalahan “tanah” juga ditemui dalam Tap MPR No. IX tahun 2001 pasal 5 butir (b) yaitu: “Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat...”.

Pentingnya posisi “tanah” dalam pengertian agraria tersebut secara tidak langsung memberi makna bahwa kegiatan pertanian merupakan bentuk aktifitas masyarakat yang paling erat kaitannya dengan apa yang dibicarakan dalam agraria, termasuk ketika membicarakan reforma agraria. Hal ini karena pertanian lah sektor yang paling banyak bersentuhan dengan pengolahan tanah, bukan kehutanan dan pertambangan misalnya. Secara faktual, telah tampak bahwa *landreform* merupakan langkah yang tak terpisahkan dalam pembangunan pertanian sebagaimana telah dibuktikan oleh Jepang, Taiwan, RRC dan Vietnam.

Dalam Tap MPR No. IX tahun 2001 pasal 2 disebutkan: “Pembangunan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Terlihat disini, bahwa ada dua bagian pokok yang menjadi perhatian pembaruan agraria, yaitu aspek “penguasaan dan pemilikan” di satu sisi, dan aspek “penggunaan dan pemanfaatan” di sisi lainnya. Penataan penguasaan dan pemilikan tersebut merupakan kegiatan utama *landreform* dengan intinya berupa redistribusi tanah.

Menurut Wiradi (1984), reforma agraria adalah modifikasi berbagai persyaratan yang dapat mempengaruhi sektor pertanian misalnya berupa kredit, kebijakan harga, penelitian dan penyuluhan, pengadaan input, koperasi dan lain-lain. Seluruh komponen tersebut sudah menjadi perhatian kebijakan pemerintah selama ini, namun karena tidak didahului dengan *landreform*, maka selain hasil yang dicapai tidak optimal, juga dibarengi oleh ketimpangan penguasaan yang berimplikasi kepada ketimpangan kesejahteraan, marginalisasi petani kecil, urbanisasi yang tidak terkendali dari para buruh tani dan petani sempit, dan lain-lain.

Menurut Harsono (2003), *landreform* secara luas meliputi lima program, yaitu: pelaksanaan pembaruan hukum agraria, penghapusan hak-hak asing dan konsesi kolonial atas tanah, diakhirinya kekuasaan tuan tanah dan para feodal, perombakan pemilikan dan penguasaan tanah, serta perencanaan dan penggunaan sumber daya alam sesuai kemampuannya. Program *landreform* secara lebih spesifik adalah larangan penguasaan tanah melebihi batas maksimum, larangan tanah *absentee*, redistribusi tanah objek *landreform*, pengaturan pengembalian dan penebusan tanah yang digadaikan, pengaturan tentang bagi hasil, serta penetapan luas minimum dan pelarangan fragmentasi lahan pada batas tertentu.

Secara umum, reforma agraria dapat menempuh dua jalan, yaitu secara serentak, cepat, dan menyeluruh; atau secara gradual namun berkelanjutan. Jalan pertama banyak didukung oleh kalangan pemerhati agraria, terutama dari golongan LSM, dimana aspek *landreform* merupakan fokus utamanya. Sementara, jalan yang kedua yang terkesan lebih “soft” didukung oleh kalangan birokrasi terutama departemen-departemen teknis, misalnya Departemen Pertanian. Kalangan ini beranggapan bahwa untuk mengimplimentasikan jalan pertama syarat yang dibutuhkan

lebih berat, misalnya diperlukan pembiayaan yang besar dan sekaligus, pendataan secara menyeluruh, melibatkan banyak organisasi, dan resiko politik yang sangat besar. Selain itu, perkembangan ekonomi juga akan terdapat dalam jangka pendek semenjak reforma agraria tersebut dijalankan.

STRUKTUR PENGGUNAAN DAN PENGUASAAN TANAH DI INDONESIA

Penataan tanah ditentukan oleh dua faktor pokok, yaitu bagaimana struktur penguasaan dan bagaimana pula struktur penggunaan tanah. Pihak yang memiliki hak menguasai akan memiliki kuasa pula untuk menggunakannya sesuai dengan kepentingannya. Meskipun tidak didukung oleh program *landreform* yang sistematis dan komprehensif, namun berbagai faktor seperti peningkatan penduduk, ketersediaan modal dan teknologi pertanian, pengembangan prasarana, dan lain-lain telah membentuk suatu struktur penggunaan dan penguasaan tanah di Indonesia yang berubah secara dinamis dari waktu ke waktu.

Dari total luas daratan di Indonesia hampir 191 juta ha, sebagian besar (66,16 persen) merupakan kawasan hutan, sedangkan untuk pertanian dengan berbagai agro-ekologi (sawah, tegalan, dan perkebunan) adalah 36,35 juta ha (18,72 persen). Perluasan lahan pertanian di Indonesia berkembang agak lambat. Dalam makalah Puslitbangtanak (2002) dipaparkan bahwa, perbandingan antara dua titik waktu tahun 1986 dan tahun 1999, lahan sawah berkembang dari 7,75 menjadi 8,70 juta ha, sedangkan lahan kering lebih lambat lagi yaitu dari 11,27 menjadi 12,23 juta ha. Hanya perkebunan yang cepat berkembang, yaitu dari 8,05 menjadi lebih dari 17 juta ha pada kurun waktu tersebut.

Dari sisi peluang pemanfaatan lahan, berdasarkan Atlas Arahana Tata Ruang Pertanian Indonesia skala 1:1.000.000 (Puslitbangtanak, 2001), luas potensi lahan basah di Indonesia masih tiga kali lipat yaitu 24,5 juta ha. Lahan yang luas tersebut terutama berada di wilayah Papua, Sumatera, dan Kalimantan. Di wilayah Papua saja, terdapat potensi pengembangan lahan basah seluas 7,2 juta ha, yang tersebar di dataran aluvial Sungai

Digul, bagian Selatan Kepala Burung, dan Lembah Membramo. Sementara untuk pengembangan tanaman pangan semusim di lahan kering, terdapat potensi seluas 25,3 juta ha, dan untuk tanaman perkebunan ada seluas 50,9 juta ha. Perhitungan ini didasarkan atas karakteristik tanah, iklim, dan kesesuaian agronomis tanaman; sementara aspek penguasaan dan pemilikan, serta aksesibilitas dan keuntungan belum diperhitungkan.

Dalam makalah Kepala BPN (2001) disebutkan, bahwa berdasarkan indeks rata-rata nasional penggunaan kawasan budidaya, menunjukkan bahwa masih tersisa 57,74 persen kawasan budidaya yang berupa hutan. Artinya, masih tersedia potensi pengembangan kawasan budidaya dalam jumlah yang cukup besar. Kawasan tersebut berada di luar Jawa, secara berturut-turut dari yang terluas adalah di Papua, Kalimantan, Nusa Tenggara dan Maluku, serta Sumatera.

Data tersebut dapat dimaknai, bahwa sesungguhnya masih terdapat potensi yang besar untuk pengembangan pertanian (program ekstensifikasi), karena tanah yang dapat dijadikan kawasan budidaya masih cukup luas. Namun demikian, salah satu kendala untuk memanfaatkannya adalah perihal penguasaan yang belum jelas dan kuat secara hukum. Karena itu, program *landreform* dapat menjadi jalan untuk mewujudkan potensi tersebut, yaitu dengan memberi kepastian hukum kepada penduduk untuk menguasainya.

Dari sisi struktur penguasaan, khusus untuk perkebunan, dari total 14,46 juta ha perkebunan di Indonesia, 4,56 juta ha (32 persen) merupakan perkebunan swasta besar dengan dasar penguasaan berupa Hak Guna Usaha (HGU). Sebagian besar HGU terdapat di wilayah Jawa dan Bali (45 %) dan Sumatera (37 %) (BPN, 2001). Meskipun perkebunan rakyat luasnya cukup besar (68 %), namun dibandingkan dengan jumlah petani pekebun yang menggantungkan hidupnya secara langsung pada usaha perkebunan rakyat, maka luasan tersebut masih belum memuaskan.

Secara teoritis, dapat dibuat tiga tipe struktur agraria di dunia, yaitu: (1) tipe kapitalis, dimana tanah dikuasai para pemilik besar misalnya swasta, (2) tipe sosialis, dimana negara menguasai tanah secara terpusat, dan (3) tipe populis, dimana masyarakat memiliki hak untuk menguasai tanah-tanah secara

privat dan kolektif. Di Indonesia, baik swasta, negara dan masyarakat diberi hak untuk dapat menguasai tanah. Permasalahannya adalah tidak cukupnya tanah yang dikuasai masyarakat secara privat, sedangkan pihak swasta dan negara dikritik karena menguasai tanah secara lebih luas. Semakin sempitnya tanah yang dikuasai masyarakat, khususnya petani, selain karena permasalahan internal dalam masyarakat itu sendiri, adalah karena tingginya tarikan swasta dalam mekanisme pasar berupa alih fungsi lahan, dan kewenangan negara yang besar dan sepihak dalam mekanisme hukum formal. Dengan kata lain, "otoritas" petani terhadap tanah lemah dalam berhadapan dengan swasta dan pemerintah. Dalam konteks ini, maka *landreform* merupakan kebijakan yang sangat solutif, karena memberi otoritas formal kepada masyarakat untuk dapat menguasai tanah secara layak dari sisi ekonomi.

PELAKSANAAN LANDREFORM DI INDONESIA

Landreform di Indonesia pernah diimplementasikan dalam kurun waktu 1961 sampai 1965, namun kurang berhasil (Rajagukguk, 1995). Landasan hukum pelaksanaan *landreform* di Indonesia adalah UUPA No. 5 tahun 1960, yaitu pasal 7 dan 17 untuk sumber pengaturan pembatasan luas tanah maksimum, pasal 10 tentang larangan tanah *absentee*, dan pasal 53 yang mengatur hak-hak sementara atas tanah pertanian. Produk hukum yang secara lebih tajam lagi dalam konteks ini adalah UU Nomor 56 tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, serta PP No 224/ 1961 dan PP No 41/1964 tentang Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi.

Saat program *landreform* tersebut diluncurkan, kondisi politik di Indonesia sedang labil. Pada masa itu dikenal pendekatan "politik sebagai panglima", dimana tiap kebijakan pemerintah dimaknai dalam konteks politik. Partai Komunis Indonesia (PKI) kemudian menjadikan *landreform* sebagai alat yang ampuh untuk memikat simpatisan. *Landreform* diklaim sebagai alat perjuangan partai mereka, dengan menjanjikan tanah sebagai faktor penarik untuk perekrutan anggota. Pola ini memang kemudian menjadikan PKI cepat disenangi oleh masyarakat luas terutama di

Jawa yang petaninya sudah merasakan kekurangan tanah garapan. Namun bagi petani bertanah luas, *landreform* merupakan ancaman bagi mereka, baik secara politik maupun ekonomi, yaitu kekhawatiran terhadap akan menurunnya luas penguasaan tanah mereka yang akhirnya berimplikasi kepada penurunan pendapatan keluarga dan kesejahteraan.

Program *landreform* hanya berjalan intensif dari tahun 1961 sampai tahun 1965. Namun demikian, pemerintahan Orde Baru yang berkuasa pada masa berikutnya mengklaim bahwa *landreform* tetap dilaksanakan meskipun secara terbatas. Dalam makalah Posterman (2002) diuraikan, bahwa dari tahun 1960 sampai 2000 secara akumulatif tercatat telah berhasil dilakukan distribusi lahan dalam konteks *landreform* seluas 850.128 ha. Jumlah rumah tangga tani yang menerima adalah 1.292.851 keluarga, dengan rata-rata keluarga menerima 0,66 ha.

Data ini sedikit berbeda dengan yang dikeluarkan oleh BPN (Kepala BPN, 2001), dimana dari total obyek tanah *landreform* 1.601.957 ha, pada kurun waktu 1961-2001 telah didistribusikan tanah seluas 837.082 ha (52%) kepada 1.921.762 petani penerima. Selain itu, untuk tanah *absentee* dan tanah kelebihan maksimum telah dilakukan ganti rugi oleh pemerintah seluas 134.558 ha kepada 3.385 orang bekas pemilik, dengan nilai ganti rugi lebih dari Rp. 88 trilyun.

Khusus selama era pemerintahan Orde Baru, untuk menghindari kerawanan sosial politik yang besar, maka *landreform* diimplementasikan dengan bentuk yang sangat berbeda. Peningkatan akses petani kepada tanah dilakukan melalui kebijakan berupa penyeimbangan sebaran penduduk dengan luas tanah, dengan cara memindahkan penduduk ke daerah-daerah yang tanahnya luas melalui transmigrasi. Program ini kemudian dibarengi dengan program pengembangan PIR (Perkebunan Inti Rakyat). Luas tanah yang diberikan kepada transmigran dan petani plasma mengikuti ketentuan batas minimum penguasaan yaitu 2 ha lahan garapan per keluarga.

Peluang Pelaksanaan *Landreform*

Pembaruan agraria secara umum mensyaratkan dua hal pokok, dalam posisi

ibarat dua sisi mata uang, yaitu komitmen politik pemerintah yang kuat di satu sisi, dan tersedianya modal sosial (*social capital*) misalnya berkembangnya *civil society* yang memadai. Dapat dikatakan, keduanya saat ini masih dalam kondisi tidak siap. Hambatan lain datang dari intervensi yang tak terbantahkan dari ideologi kapitalisme, khususnya melalui instrumen pasar global, yang telah menembus seluruh aspek kehidupan, termasuk dalam hal sistem agraria suatu negara. Jika selama ini pemerintah yang menjadi penguasa terhadap petani dengan menggunakan tanah sebagai alat politiknya, terutama dalam era "Tanam Paksa", maka di era pasar bebas ketika komoditas ditentukan oleh kehendak pasar, maka pasarlah yang menjadi penguasa. Dengan kata lain, sistem agraria yang akan berjalan di suatu negara, baik penguasaan, pemilikan, dan penggunaan; akan lebih ditentukan oleh pasar dengan ideologinya sendiri misalnya dengan penerapan prinsip-prinsip efisiensi dan keuntungan.

Secara umum ada empat faktor penting sebagai prasyarat pelaksanaan *landreform*, yaitu: (1) elit politik yang sadar dan mendukung, (2) organisasi petani dan masyarakat yang kuat, (3) ketersediaan data yang lengkap dan akurat, serta (4) ketersediaan anggaran yang memadai. Untuk Indonesia, dapat dikatakan keempat faktor tersebut saat ini sedang dalam kondisi lemah. Narasi secara ringkas tentang kondisi keempat aspek tersebut diuraikan berikut ini.

Lemahnya Keinginan Elite Politik dan Kapasitas Pemerintah Lokal

Kunci pokok pelaksanaan *landreform* ada pada politisi, karena permasalahan *landreform* ada dalam aspek politik. Hal ini dinyatakan oleh Walinsky (1997; dalam Abdurrahman, 2004), yaitu: "*The key to who makes agrarian reform, and to what determines whether an attempted reform will be successful is political. Technical expertise in preparing and administering the necessary legislation is indispensable but experts do not make reform. Politician and only politicians, make good or poor reform or do not make them at all*". Di pundak para politikuslah masalah besar *landreform* terletak. Hanya mereka yang mampu melakukannya, atau sebaliknya pada mereka jugalah yang memastikan apakah *landreform*

dapat dilaksanakan atau tidak sama sekali. Kunci pelaksanaan *landreform* bukanlah pada perencana, pakar, ataupun undang-undang, meskipun dalam tataran wacana semua pihak boleh dan memang sebaiknya ikut terlibat.

Kesadaran dan kemauan pihak politisi dapat ditelusuri dari produk kebijakan yang mereka hasilkan. Dengan didasari Keppres No 131 tahun 1961 yang kemudian disempurnakan dengan Keppres no 263 tahun 1964, dibentuk Panitia *Landreform* di Indonesia mulai dari tingkat provinsi, kabupaten, sampai dengan kecamatan dan desa. Hal ini menandakan bahwa pemerintah menaruh perhatian yang tinggi, meskipun masih terkesan sentralistik.

Namun kemudian keluar Keppres No 55 tahun 1980 tentang Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan *Landreform*, dimana Panitia *Landreform* tersebut dibubarkan dan dialihkan wewenangnya kepada jajaran birokrasi Departemen Dalam Negeri, mulai dari menteri sampai dengan camat dan kepala desa. Semakin jelas dari kebijakan ini, bahwa *landreform* dianggap sebagai bagian pekerjaan rutin belaka oleh pemerintah, namun akses masyarakat dan swasta untuk terlibat kurang jelas posisi dan perannya.

Dapat dikatakan, kebijakan *landreform* di masa Orde Baru mengambang dan kabur. Sikap ini dapat dimaknai sebagai sebuah sikap untuk mengambil keuntungan secara politis dalam perebutan penguasaan lahan ketika berhadapan dengan petani dan masyarakat.

Dalam konteks otonomi daerah, di mana pemerintahan daerah semakin diperkuat, namun aspek *landreform* secara umum masih menjadi kewenangan dari pusat. Lebih ironisnya, pemerintah lokal yang lebih berpihak kepada investor swasta, cenderung menjadi makelar untuk penyediaan tanah bagi mereka. Kebijakan *landreform* jelas bukan merupakan ide yang menguntungkan untuk meraih investor, retribusi, dan pendapatan daerah.

Sesuai dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah diberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional. Kewenangan daerah Kabupaten/Kota, meliputi:

- (1) Pemberian izin lokasi, pengaturan persewaan dan peruntukan tanah;

- (2) Penyelesaian masalah sengketa tanah garapan di atas tanah negara;
- (3) Penguasaan pendudukan tanah tanpa ijin dari pihak yang berwenang oleh pihak yang tidak berhak/kuasanya;
- (4) Penyelesaian ganti rugi dan santunan dalam pengadaan tanah;
- (5) Penyelesaian dan penetapan hak ulayat masyarakat hukum adat;
- (6) Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar;
- (7) Penyelesaian dan pemanfaatan sementara tanah kosong;
- (8) Pengaturan tanah reklamasi dan tanah timbul;
- (9) Rekomendasi obyek, subyek, redistribusi tanah obyek *landreform*;
- (10) Penetapan penyelenggaraan bagi hasil (tanah pertanian); dan
- (11) Penetapan harga dasar tanah; dan penetapan kawasan siap bangun.

Dalam PP no 25 tahun 2000, disebutkan bahwa kewenangan penetapan persyaratan *landreform* berada pada pemerintah pusat bersama-sama dengan antara lain: penetapan persyaratan pemberian hak atas tanah, penetapan standar administrasi pertanahan, dan penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan. Namun dalam Keppres Nomor 34 tahun 2003, pemerintah daerah Kabupaten/Kota berwenang dalam menetapkan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*. Menurut penilaian Hutagalung (2004), kewenangan pemerintah daerah relatif kecil dalam pelaksanaan *landreform*.

Terlihat bahwa, sudah cukup banyak bentuk kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah agar lebih leluasa dalam mengelola daerahnya. Meskipun demikian, dalam wawancara dengan berbagai pihak (dalam penelitian "Studi Peluang dan Prospek Reforma Agraria di Sektor Pertanian" yang penulis ikuti tahun anggaran 2004), ditemukan kesan yang cenderung kurang peduli kepada kebijakan *landreform*. Mereka cenderung berlandung di balik sikap bahwa *landreform* adalah suatu yang sulit dan membutuhkan biaya yang besar, karena itu biarlah menjadi prioritas yang kesekian.

Dalam studi terhadap berbagai dokumen pembangunan yang dikeluarkan berbagai instansi, hukum dan peraturan tentang agraria, terutama Tap MPR No. IX tahun 2001, belum menjadi produk hukum yang dipedomani. Belum ditemukan adanya kebijakan pemerintah yang secara langsung berupaya untuk memperbaiki sistem agraria secara komprehensif.

Satu peristiwa penting yang patut dicatat pada kurun waktu tahun 2004 ini adalah dirintisnya pembentukan komisi khusus guna menangani konflik agraria oleh Komnas HAM dengan nama Komnas untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA), termasuk nanti di dalamnya peradilan khusus (*land claim court*). Pembentukan lembaga ini bertolak dari kenyataan besarnya permasalahan konflik agraria di Indonesia, dimana sepanjang tahun 1999 saja Komnas HAM telah menerima pengaduan 520 kasus, dan ini merupakan nomor tiga terbanyak dibandingkan bidang lain (KPA, 2004). Keberadaan Komnas HAM terbatas karena meskipun dapat menerima permasalahan berkenaan dengan kekerasan, penyiksaan, dan diskriminasi, namun tidak menyinggung tentang sengketa tanahnya. Hal ini merupakan indikasi semakin baiknya kesadaran dan dukungan dari golongan elit dalam memperjuangkan permasalahan reforma agraria secara luas. Namun demikian, melihat lambatnya perkembangan yang terjadi, maka aroma pesimisme dari dukungan elit politik sangat terasa.

Ketiadaan Organisasi Masyarakat Tani yang Kuat dan Terintegrasi

Jika ditelusuri perkembangan keberadaan kelembagaan (atau adakalanya disebut organisasi) dalam masyarakat pertanian dan pedesaan, terlihat bahwa kelembagaan umumnya dibentuk dari atas, dan lebih sebagai wadah untuk distribusi bantuan dari pemerintah sekaligus untuk memudahkan pengontrolannya (Syahyuti, 2003). Ribuan kelompok tani yang dibuat serta ditambah ribuan lagi koperasi, umumnya bukan berasal dari ide dan kebutuhan masyarakat setempat. Jenis kelembagaan seperti ini tentu bukan merupakan wadah perjuangan yang representatif untuk mengimplementasikan *landreform*, karena selain kondisi individualnya yang lemah, juga tidak terstruktur dan terintegrasi satu sama lain.

Kelompok tani dibangun lebih sebagai sebuah organisasi ekonomi dan sosial, bukan organisasi untuk aktifitas politik praktis. Selain itu, beberapa organisasi yang sudah terbentuk semenjak era Orde Baru, misalnya Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) selain masih terjebak kepada kalangan elit (petani), juga pada awalnya kurang diberi keleluasaan dalam perjuangan politik.

Namun semenjak era reformasi, organisasi-organisasi masyarakat yang tumbuh dari bawah banyak bermunculan, dan sebagian mengklaim sebagai organisasi yang berskala nasional. Salah satu lembaga yang banyak memperjuangkan ide-ide tersebut adalah Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang juga terlibat langsung dalam aksi-aksi di lapangan.

Beberapa organisasi menegaskan diri bahwa mereka memiliki identitas lokal yang sangat spesifik. Kekuatan ini harus diperhitungkan, karena sebagian tampaknya memiliki kaitan yang kuat kepada basis komunitasnya. Namun, bagaimana kata "lokal" harus didefinisikan perlu menelusuri kesatuan-kesatuan sosial masyarakat yang fungsional secara sosiologis. Ada beberapa batasan tentang istilah lokal. Dalam Uphoff (1986), lokal adalah komponen masyarakat setempat yang batas-batasnya bersifat abstrak subyektif, dalam skala kira-kira seluas satu kecamatan.

Khusus tentang *stakeholders* di tingkat lokal, tampaknya ada suatu kompetisi antara pemerintahan daerah dengan masyarakat adat misalnya. Salah satunya adalah misalnya kesatuan-kesatuan masyarakat adat yang merupakan sub struktur dari Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Selain organisasi lokal, perlu juga diperhitungkan tentang pemimpin-pemimpin lokal. Namun, menurut penulis, perlu pemahaman antropologis secara mendalam untuk menentukan pemimpin formal yang sesungguhnya, karena banyak pemimpin adat ciptaan sepihak belaka, dan atau pemimpin lokal yang terkooptasi oleh pemerintahan Orde Baru sehingga tidak lagi mengakar di komunitasnya.

Meskipun semenjak bergulirnya Era Reformasi beberapa organisasi masyarakat petani telah mulai menampakkan diri, beberapa di antaranya cukup radikal, namun secara keseluruhan belum terbentuk satu organisasi

yang mampu berperan sebagai basis untuk mengimplementasikan gerakan *landreform* ataupun reforma agraria secara lebih luas. Beberapa demonstrasi yang sering diberitakan media massa menjadikan reforma agraria sebagai topiknya, namun baru sebatas tuntutan dengan tujuan memberi kesadaran kepada khalayak. Organisasi itu pun masih bersifat parsial dan temporal, dan tampaknya masih bergantung kepada inspirator-inspirator yang berasal dari luar.

Beberapa demonstrasi petani yang menonjol akhir-akhir ini antara lain adalah: (1) demo ribuan petani yang tergabung dalam Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA) pada 30 April 2003 di Bundaran Hotel Indonesia menuntut agar Tap MPR No. IX tahun 2001 segera direalisasikan, (2) demo lebih kurang sembilan ribu petani AGRA di Kabupaten Wonosobo pada 24 februari 2004 dalam rangkaian Konferensi pertama AGRA yang diikuti 200 petani dari 11 provinsi, dan (3) demo ribuan petani di Jl. Thamrin, Bundaran HI, dan Gedung DPR/MPR menolak RUU Perkebunan dan menuntut penyelesaian konflik dan reforma agraria pada 8 Juni 2004. Hal ini perlu diungkapkan untuk menunjukkan telah mulai tumbuhnya kegairahan dalam memperjuangkan reforma agraria, dan sekaligus beberapa organisasi masyarakat yang mulai tumbuh dari bawah.

Secara umum, mengintroduksi wacana *landreform* kepada masyarakat petani yang berada pada level sedikit di atas garis batas subsistensi merupakan ide yang mahal dan mewah. Inilah salah satu tantangan dalam implementasi reforma agraria, yaitu untuk mendapatkan dukungan yang luas dan kokoh dari masyarakat. Kendala lain adalah karena adanya pemahaman pada masyarakat, bahwa segala bentuk ketimpangan dan ketidakadilan dalam struktur penguasaan agraria saat ini dianggap merupakan sesuatu yang *natural*, semata-mata karena mekanisme pasar, bukan merupakan kesalahan skenario politik kalangan elit negara. Segala permasalahan yang dialami dalam berusaha tidak pernah dirasakan karena buruknya struktur dan sistem penguasaan tanah, namun menimpakannya kepada masalah harga pupuk yang tinggi, rendahnya harga jual produk, ketiadaan air irigasi, dan lain-lain.

Miskinnya Ketersediaan Data Pertanahan dan Keagrariaan

Data yang komprehensif merupakan kebutuhan yang pokok untuk merumuskan program *landreform* (dan bahkan reforma agraria) secara nasional, misalnya untuk kebutuhan menyusun hukum payung yang komprehensif. Selain data kuantitatif juga diperlukan berbagai data kualitatif dalam konteks sosioagraria. Menurut laporan Kepala BPN (2001), dari seluruh wilayah di Indonesia hanya 4 persen atau 2,8 juta ha tanah saja yang sudah memiliki peta dasar pendaftaran tanah.

Dari sisi akademis dibutuhkan pengkayaan dari kondisi dan permasalahan spesifik sosioagraria di luar Jawa, karena pembentukan hukum nasional selama ini sebagaimana dikritik beberapa pihak, bias hanya dari penggalan antropologis di Jawa saja. Pengaruh pemerintahan kolonial sehingga administrasi pertanahan di Jawa lebih baik tidak ditemukan di luar Jawa, kecuali hanya beberapa lokasi, misalnya di sebagian daerah Sulawesi Selatan.

Untuk mengimplementasikan *landreform*, maka beberapa pertanyaan pokok, yang sesungguhnya merupakan data-data utama, perlu dijawab terlebih dahulu Posterman (2002) yaitu: siapa yang harus menerima lahan hasil *landreform*, dimana harus diselenggarakan, berapa tanah yang harus diberikan kepada penerima, apa jenis tanah yang menjadi objeknya, berapa biaya yang harus dikeluarkan, apakah penerima harus membayar, siapa saja yang berperan serta, dan pada level pemerintahan yang mana yang bertanggung jawab dan memonitor. Seluruh pertanyaan ini baru bisa dijawab jika tersedia data yang lengkap.

Suatu lokakarya internasional tentang Reforma Agraria pernah dilaksanakan di Selabintana, Sukabumi, Jawa Barat tahun 1981, yang kemudian menghasilkan sebuah inventarisasi sejumlah topik sebagai agenda penelitian. Seluruh topik penelitian tersebut dirangkum oleh Wiradi (2000) menjadi 12 topik, di antaranya adalah (1) tentang administrasi pertanahan berupa peta pemilikan, penguasaan, dan penggunaan secara lengkap termasuk pendaftaran tanah; (2) perilaku dan hubungan sosial diantara pemilik tanah, dengan petani tak bertanah, dan dengan

masyarakat pedesaan; (3) persepsi masyarakat tentang hak-hak atas tanah dan fungsi tanah; (4) kedudukan dan sikap berbagai kelompok terhadap gagasan reforma agraria; dan (5) konflik pertanahan. Didorong atas keprihatinan ketersediaan data pertanahan di Indonesia, maka pada tahun 2000, dilaksanakan Seminar dan Lokakarya di Bogor tentang Metode Penelitian Agraria kerjasama beberapa lembaga penelitian dan Perguruan Tinggi.

Sebagai sebuah bidang yang cakupannya luas dan beragam, maka bentuk penelitian yang dibutuhkan bersifat induktif-partisipatif. Semenjak era reformasi ini, banyak referensi berupa buku maupun makalah dalam seminar yang cenderung mengangkat "romantisme hukum adat". Penulis berpendapat, narasi tekstual hukum adat hanya dapat menjadi titik tolak dalam menelusuri akar nilai untuk memahami tatanan hukum agraria yang eksis saat ini. Transformasi tata nilai yang telah berlangsung secara gradual, tak dapat menjadikannya otomatis sebagai aspirasi yang betul-betul hidup saat ini. Dalam konteks ini, UUPA No. 5 tahun 1960 pasal 5 mengakui keberadaan hukum adat sepanjang tatanan hukum adat tersebut masih ada. Selanjutnya, Peraturan Menteri Negara Agraria No. 5 tahun 1999 memungkinkan dilakukannya pensertifikatan tanah secara komunal dengan sistem perwalian. Kebijakan ini dapat dipandang sebagai salah satu bentuk kompromi antara penguasaan komunal dari hukum adat dan penguasaan secara privat dalam hukum formal.

Metodologi penelitian yang bersifat induktif akan lebih terbuka terhadap keragaman kondisi lapangan, sehingga dapat memberikan gambaran yang lebih "berani" di luar dari *mainstream* yang sudah ada. Penelitian kualitatif yang menganalisis struktur politik-kekuasaan juga dirasa akan lebih objektif dan akan menghindarkan dari bias ke arah romantisme hukum adat. Karena beragamnya *stakeholders*, maka penelitian yang partisipatif akan lebih solutif dan implementatif nantinya.

Masalah agraria juga dapat didekati dari sisi kelembagaan. Kelembagaan agraria secara sederhana dapat didefinisikan sebagai suatu tata hubungan sosial (struktur, perilaku, dan norma sosial) antara seluruh pihak baik individu maupun lembaga terhadap sumber-

sumber agraria. Khusus dalam konteks agraria, kelembagaan tersebut dapat dilihat dalam aras mikro dan makro. Keduanya memiliki kaitan yang langsung dalam sisi politik, ekonomi dan sosial. Kelembagaan dalam konteks mikro mempelajari bagaimana tata hubungan (struktur, perilaku, dan norma sosial) antara pemilik tanah, penyakap, buruh tani, buruh traktor, pedagang gabah, dan lain-lain. Sementara, kelembagaan dalam konteks makro mempelajari bagaimana tata hubungan seluruh pihak yang memiliki kewenangan dalam aspek hukum dan pengaturan penguasaan maupun penggunaan objek-objek agraria, yaitu mulai dari pihak legislatif dan eksekutif, Badan Pertanahan, departemen teknis, pemerintah daerah, lembaga non pemerintah, swasta, dan kelompok-kelompok masyarakat; baik pada level pusat maupun daerah/lokal. Pemahaman terhadap kedua level kelembagaan tersebut juga masih lemah, apalagi bila diingat bahwa kelembagaan di level mikro akan sangat beragam antar wilayah.

Sitorus (2002) menyebutkan bahwa lingkup hubungan-hubungan agraria mencakup sumber-sumber agraria (tanah, air, bahan tambang, dll) serta pemerintah, swasta, dan komunitas. Ketiga pihak dimaksud selalu dapat ditemui pada level mikro maupun makro. Menurut Cohen (1978), dua hal pokok yang menjadi perhatian ilmu sosiologi dalam *agrarian structure* dan *agrarian reform* adalah mempelajari bagaimana tata hubungan antar kelompok sosial (*intergroup relations*) dan bagaimana pola sikap terhadap perubahan (*attitudes towards social change*).

Berdasarkan konsep yang dikembangkan Syahyuti (2003), dua aspek yang dilihat dalam kelembagaan adalah aspek keorganisasian (terutama struktur) dan aspek kelembagaan (yaitu perilaku yang dialami melalui norma, aturan, serta hukum dan perundang-undangan). Struktur agraria merupakan peta yang menggambarkan posisi tiap pihak, termasuk otoritas, serta hak dan kewajibannya masing-masing terhadap satu objek sumber agraria. Dalam konteks ini dapat dilihat bagaimana struktur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah; bagaimana komposisi kekuasaan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat; bagaimana relasi antara pemerintah dan masyarakat adat;

bagaimana struktur relasi antar departemen kehutanan, pertanian dan dalam BUMN terhadap satu areal tanah perkebunan; dan lain-lain. Dalam konteks mikro, pembahasan tentang struktur dapat membicarakan relasi antar kelas sosial antara petani lahan luas dan sempit, antara pemilik dengan buruh tani, antara petani dan non-petani, dan lain-lain. Sementara dari aspek kelembagaan adalah misalnya bagaimana sistem penyakapan (*land tenure*), norma dalam pewarisan tanah, konflik antara hukum formal dan hukum adat, perkembangan hukum penguasaan (berupa hak milik, hak guna usaha, hak sewa, hak pakai, dan lain-lain), dan hukum penggunaan (Rencana Tata Ruang Wilayah, dan lain-lain).

Permasalahan elit, data, dan anggaran akan lebih banyak ditemukan dalam level makro, sedangkan permasalahan organisasi masyarakat lebih banyak dipelajari pada level mikro. Khusus untuk objek "keorganisasian masyarakat", sebagaimana metode yang diterapkan Cohen (1978) dalam penelitian sosiologi tentang agraria, akan difokuskan kepada hubungan antar kelompok dan kelas sosial, serta sikap terhadap perubahan. Kesadaran, pengetahuan, sikap dan keinginan terhadap ide reforma agraria dapat ditangkap melalui kuesioner persepsi; sedangkan eksistensi kelembagaan masyarakat pada level mikro dapat dipahami melalui pengamatan, wawancara mendalam, dan diskusi grup.

Ketersediaan dan Alokasi Anggaran yang Kecil

Pelaksanaan *landreform* secara serentak dan menyeluruh akan menuntut biaya yang sangat besar, mulai dari persiapannya, pembentukan organisasi pelaksana, implementasi, sampai dengan pengawasan pasca redistribusi. *Landreform* di berbagai negara dunia ketiga yang dilaksanakan pada era tahun 1960-an dimungkinkan karena sesuai dengan konstelasi politik dunia saat itu, dimana setelah Perang Dunia II *landreform* dianggap salah satu kebijakan yang sangat penting untuk pembangunan, mengatasi kemiskinan dan ketimpangan sosial. Saat itu negara-negara besar dan lembaga donor mendukungnya (Bahari, 2004).

Namun, setelah era tersebut, *land-reform* tampaknya tidak lagi menjadi prioritas.

Lembaga donor lebih tertarik untuk mengimplementasikan program industrialisasi di negara-negara berkembang dibandingkan *landreform*. Kebijakan ini dipilih karena risikonya lebih kecil, dan tidak menimbulkan gejolak politik yang mahal. Bersamaan dengan itu, lahirnya revolusi hijau, semakin mengaburkan perhatian kepada *landreform*. Dengan teknologi baru, terutama introduksi varietas-varietas unggul (*high yield variety*), maka kemajuan ekonomi pedesaan telah tercapai. Pada kurun selanjutnya, penemuan baru tentang rekayasa genetika (*genetic modified organism*) dan rekayasa sosial melalui sistem agribisnis dipercaya sebagai jawaban untuk meningkatkan produksi pertanian dan sekaligus kesejahteraan petani.

Sebagai negara berkembang, sebagian modal pembangunan Indonesia berasal dari pinjaman dari lembaga asing. Lembaga donor tersebut berkuasa untuk mengontrol penggunaan pinjaman tersebut. Keterbatasan anggaran merupakan satu alasan pokok mengapa pemerintahan Orde Baru tidak memilih program *landreform* yang biayanya besar dan hasilnya belum tampak dalam jangka pendek. Sebaliknya, karena tekanan ekonomi kapitalis, maka tanah dijadikan komoditas untuk menarik investor asing menanamkan modalnya, misalnya dengan regulasi dalam pengembangan perkebunan besar swasta.

Bahkan sampai sekarang, yaitu pada Kabinet Gorong Royong semenjak era Reformasi, *landreform* belum pernah dijadikan agenda pemerintahan yang tegas, apalagi untuk menyisihkan dana anggaran secara khusus. Dari sisi hukum dan perundang-undangan telah ada beberapa kemajuan dilakukan, namun belum dalam bentuk program aksi. Kalangan MPR telah mendukung dengan mengeluarkan Tap No IX tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, meskipun belum diikuti oleh perbaikan dan sinkronisasi undang-undang sektoral.

Selain itu, Presiden memerintahkan kepada BPN melalui Keppres No. 34 tahun 2003 untuk: (1) Menyusun RUU untuk menyempurnakan UUPA dan RUU tentang Hak Atas Tanah, (2) Membangun sistem informasi dan manajemen pertanahan untuk menunjang *landreform* dan pemberian hak atas tanah, dan (3) Penyerahan sembilan jenis

kewenangan pertanahan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota. Namun, RUU Sumber Daya Agraria yang diajukan ke pemerintah tersebut belum final, dan bahkan menghasilkan ketidakpuasan dan kontroversi dengan kalangan pakar dan LSM. Misalnya, pada bulan Juli 2004, HKTI menolak RUU tersebut karena dikawatirkan tidak akan mampu menjamin kemudahan petani untuk mendapatkan tanah.

Dalam beberapa kasus dijumpai bantuan langsung pemerintah dalam pembiayaan pensertifikatan tanah, misalnya melalui program nasional (PRONA). Namun, yang dibutuhkan sesungguhnya lebih jauh dari itu, misalnya dapatkah disediakan kredit lunak bagi petani untuk mendapatkan lahan, misalnya dengan membeli tanah yang dikuasai oleh petani luas atau dari swasta. Dari laporan Kepala BPN (2001) terbaca bahwa, dari total lebih kurang 85 juta bidang tanah diseluruh daratan Indonesia, sampai tahun 2001 telah diterbitkan 24.224.041 sertifikat, yaitu melalui pola sporadis (16.290.086 lembar), adjudikasi (1.898.532 lembar), PRONA (3.091.975 lembar), PP10 dan PP 24 (410.437 lembar), dan melalui program transmigrasi (2.533.011 lembar).

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Dari paparan di atas, kondisi yang dihadapi untuk mengimplementasikan program *landreform* di Indonesia sangat berat, dalam kondisi ekonomi dan politik yang belum mapan, setelah beberapa tahun dilanda krisis multidimensi. Beratnya permasalahan yang ditanggung bahkan sudah terasa semenjak dalam tataran wacana, yang masih merupakan langkah awal ke tahap perencanaan. Namun demikian, beberapa tahun terakhir ini, khususnya semenjak kejatuhan pemerintahan Orde Baru, telah nampak kegairahan yang besar pada sebagian pihak dalam membicarakan tentang reforma agraria dan *landreform* secara terbuka.

Memasuki abad ke 21 ini, dukungan internasional dan lembaga-lembaga donor dapat dikatakan negatif terhadap ide reforma agraria. Ditambah dengan kondisi politik dan keuangan dalam negeri yang masih sulit, maka wajar kalau kalangan elite politik menjadi

tidak berani dalam memperjuangkan kebijakan ini. Peluang *landreform* semakin kecil jika diingat, bahwa sesungguhnya belum tumbuh kesadaran yang kuat pada golongan elit, bahkan masyarakat, bahwa segala permasalahan pembangunan pertanian dan pedesaan yang kita hadapi sekarang ini dapat diselesaikan secara mendasar, yaitu melalui perbaikan struktur penguasaan dan kepemilikan tanah pertanian (=landreform).

Meskipun demikian, salah satu peluang yang lebih realistis adalah melaksanakan program *landreform* secara terbatas, yaitu untuk wilayah-wilayah yang tekanan penduduk dan konflik pertanahannya masih ringan, terutama di luar Jawa. Ide ini dapat menjadi satu *point* yang menarik, karena dengan segala permasalahan yang dihadapi ini, berpikir untuk melakukan reforma agraria secara serentak dan menyeluruh dapat dikatakan hampir mustahil. *Landreform* terbatas di sebagian wilayah banyak diterapkan negara-negara lain, misalnya di India dan Jepang.

Agar diperoleh hasil yang optimal, maka program *landreform* harus dilaksanakan dengan kesiapan unsur-unsur pembaruan agraria yang lain. Redistribusi lahan di satu wilayah hanya akan meningkatkan kesejahteraan, jika disiapkan unsur-unsur lain seperti infrastruktur, bentuk-bentuk usaha yang akan dikembangkan oleh masyarakat, dukungan permodalan untuk usahatani, serta teknologi dan pasar. Pelaksanaan *landreform* yang terlepas dari konteks pembaruan agraria hanya akan menghasilkan anarkhi, konflik, penelantaran tanah dan maraknya jual beli lahan yang bisa saja akan memperparah ketimpangan. Karena itu, jika satu wilayah akan menjalankan *landreform* maka seluruh pihak harus mendukung dan siap dengan kebijakan dan peranannya masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, H. 2004. Tantangan Pelaksanaan Landreform dalam Konteks Otonomi Daerah. Seminar Nasional Pambaruan Agraria untuk Kesejahteraan Rakyat. BPN, HKTI Dan Chatolic Relief Services, Jakarta 24-25 Agustus 2004.
- Bahari, Syaiful. 2004. Landrefrom di Indonesia: Tantangan dan Prospeknya ke Depan. Seminar Nasional Pambaruan Agraria untuk Kesejahteraan Rakyat. BPN, HKTI Dan Chatolic Relief Services, Jakarta 24-25 Agustus 2004.
- Cohen, Suleiman I. 1978. Agrarian Structures and Agrarian Reform: Exercise in Development Theory and Policy. Martinus Nijhoff Social Sciences Division, Leiden and Boston, USA
- Harsono, Boedi. 2002. Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan Tap MPR RI Nomor IX Tahun 2001, Makalah pada Seminar Nasional Pertanahan 2002 "Pembaruan Agraria". STPN Yogyakarta, Tanggal 16 Juli 2002.
- Harsono, Boedi. 2003. Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Jilid I, Penerbit Djambatan, Edisi Revisi 2003.
- Hussein, Benyamin. 2002. Kelembagaan Pertanahan dalam Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Diskusi Pengembangan Kebijakan Pertanahan dalam Era Desentralisasi dan Peningkatan Pelayanan Pertanahan Kepada Masyarakat. Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan, Deputi Otonomi daerah dan Pengembangan Regional, Bappenas. Jakarta, 12 September 2002.
- Hutagalung, Arie S. 2004. Tantangan Pelaksanaan Land Reform dalam Konteks Otonomi Daerah. Seminar Nasional Pambaruan Agraria untuk Kesejahteraan Rakyat. BPN, HKTI Dan Chatolic Relief Services, Jakarta 24-25 Agustus 2004.
- Kepala BPN. 2001. Pertanahan Indonesia: Suatu Restropeksi. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah selaku Kepala BPN, Jakarta.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. 2004. Seminar dan Lokakarya Reforma Agraria: Tantangan dan Agenda Kerja bagi Pemerintahan Baru 2004-2009. Pusat Kajian Agraria IPB dan PBHI. 14-15 September 2004, Bogor.
- Posterman, Roy. 2002. Gagasan untuk Penerapan Landreform di Indonesia. Makalah dalam Seminar " Mengkaji Kembali Landreform di Indonesia". Di Kempinski Hotel, Jakarta, 8 Mei 2002.
- Puslitbangtanak, 2001. Atlas Arahana Tata Ruang Pertanian di Indonesia skala 1:1.000.000. Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanah dan Agroklimat, Badan Litbang Pertanian, Deptan. Bogor.

- Puslitbangtanak. 2002. Optimalisasi Pemanfaatan Sumber Daya Lahan untuk Peningkatan Produksi Pertanian. Makalah Seminar Nasional Inovasi Agribisnis, Bogor 21-22 Mei 2002.
- Rajagukguk, Erman. 1995. Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup. Chandra Pratama, Jakarta. 220 hal.
- Scheltema, A.M.P.A. 1985. Bagi Hasil di Hindia Belanda. Yayasan Obor Indonesia.
- Scott, James C. 1993. Perlawanan Kaum Tani. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Sitorus, MT Felix. 2002b. Lingkup Agraria. Hal 25-40. *dalam* E. Suhendar dkk. Eds. 2002. Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi. AKATIGA, Bandung.
- Sitorus, Oloan. 2002a. Pembagian Kewenangan Pusat, Propinsi, dan Daerah di Bidang Pertanahan. Diskusi Pengembangan Kebijakan Pertanahan dalam Era Desentralisasi dan Peningkatan Pelayanan Pertanahan Kepada Masyarakat.
- Syahyuti. 2003. Bedah Konsep Kelembagaan: Strategi Pengembangan dan Penerapannya dalam Penelitian Pertanian. Puslitbang Sosek Pertanian, Bogor.
- Wiradi, Gunawan. 1984. Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria. Hal. 286-328. *dalam* SMP Tjondronegoro dan G. Wiradi. Eds. 1984. Dua Abad Penguasaan Tanah. PT Gramedia, Jakarta.